VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 44)
z dnia 24 maja 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 44)

24 maja 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem poseł **Barbary Bartuś (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 21/16; SK 20/16; SK 31/16.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska** naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS**, Krzysztof Oplustil** – ekspert oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich posłów, członków Komisji. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z panem dyrektorem Wojciechem Arndtem.

To jest pierwsze dziś posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Będziemy mieli jeszcze jedno o godz. 14.00. Ze względu na ważna debatę, która odbywa się na sali sejmowej, proszę, aby to posiedzenie przebiegło możliwie sprawnie.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Dzisiaj mamy do zaopiniowania trzy sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym. Są to sprawy o sygnaturach: P 21/16, SK 20/16 i SK 31/16. Czy ktoś wnosi jakieś uwagi do porządku? Jeżeli nie ma uwag, to możemy przystąpić do jego realizacji.

Sprawa P 21/16. Została ona przydzielona panu posłowi Matusiewiczowi, ale ponieważ stało się to dosłownie przed chwilą, więc proszę Biuro Analiz Sejmowych o jej przedstawienie. Bardzo proszę panie mecenasie.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Krzysztof Oplustil:

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa P 21/16 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Poznaniu. Dotyczy przepisów ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Chodzi o art. 4, który ma aż 15 punktów. Najważniejszy jest punkt zaskarżenia, który brzmi: „Jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy”.

Art. 5 pkt 1 wyłącza z tego niektóre podmioty. Chodzi o dzierżawców użytków rolnych o powierzchni nie przekraczającej 300 hektarów oraz te, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiadają większość udziałów lub akcji.

Ostatni zaskarżony przepis, art. 12, przewiduje miesięczne *vacatio legis* wejścia w życie tej ustawy.

Pytanie sądu dotyczy przedłużenia umowy dzierżawy, zawartej jeszcze w 1992 roku między spółką a Agencją Nieruchomości Rolnych. Ta spółka wniosła w 2012, ponieważ tak było uprzednio zapisane, o przedłużeniu umowy dzierżawy o kolejne dziesięć lat, tj.

do 2022 r. Wówczas ANR, powołując się na art. 4 ust. 1, zawiadomiła powódkę, że z dzierżawy zostaną wyłączone działki o powierzchni 101,6861 ha, stanowiące 30% użytków rolnych dzierżawionych przez powodową spółkę. W odpowiedzi spółka nie zgodziła się z tym stanowiskiem i zaproponowała, żeby wyłączenie dotyczyło innych użytków, akurat nie tych, które ANR wskazała. Agencja z kolei się na to nie zgodziła i powstał spór.

Spółka wniosła do sądu powództwo o zobowiązanie ANR do złożenia oświadczenia woli o przedłużenie wyżej wymienionej umowy dzierżawy o 10 lat. W związku z tym Sąd Okręgowy w Poznaniu powziął wątpliwość co do konstytucyjności podanych przeze mnie przepisów, wskazując, że te przepisy mogą naruszać standardy konstytucyjne i zasady państwa prawa. W szczególności chodzi o to, że ten przepis ingeruje w już ustalone stosunki cywilno-prawne dzierżawy. Pozwala na jednostronną ingerencję Agencji w sposób władczy. Należy powiedzieć, że tą umową dzierżawy Agencja pozbawia dzierżawcę określonych praw, które wynikają z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, w szczególności prawa do nabycia przedmiotu dzierżawy oraz prawa do przedłużenia czasu jej trwania bez przeprowadzania przetargu. Sąd dostrzega tutaj również inne niezgodność z art. 64 konstytucji. Chodzi o ochronę innych praw majątkowych, prawa własności oraz prawa dzierżawy. W kontekście prowadzenia działalności rolnej zbyt krótki termin nie pozwala na przygotowanie się dzierżawcy do wyłączenia 30% areału, a później wymówienia umowy przez Agencję. Druga zasada. Niektóre podmioty są wyłączone, te o których mówiłem, bo te przepisy nie dotyczą mniejszych dzierżawców oraz spółek z dominującym udziałem Skarbu Państwa.

Zgodnie ze stanowiskiem BAS główną przyczyną tego umorzenia jest to, że zanim sąd zwrócił się z pytaniem o dochowanie standardów konstytucyjnych, to w szczególności odwoływał się do tego, że umowa między spółką i Agencją nie przewidywała możliwości wyłączenia 30% areału. Już prosta analiza stanu faktycznego, a głównie zaskarżonego art. 4 i argumentu, że umowa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, pozwala stwierdzić, że zawierała je i to więcej niż 30%, bo aż 50%. Sąd mógł sam odwołać się do wykładni standardów konstytucyjnych i tę sprawę rozstrzygnąć. Dotyczy to również art. 5, który będzie rozpatrywany, bo zmierza on tak naprawdę tylko do kontroli abstraktu. Art. 5, który mówi o wyłączeniach podmiotów jest bez znaczenia dla rozstrzyganej sprawy. Jego analiza prowadzi do stwierdzenia, a nie ma to znaczenia dla rozstrzyganej sprawy, której nie można inicjować w trybie pytania prawnego.

Sprawa *vacati legis,* o której wspomniałem. W tej kwestii odwołujemy się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdza on, że zbyt krótkie *vacatio legis* może być przyczyną uznania niekonstytucyjności w szczególnie rażących przypadkach. Zwłaszcza wtedy, gdy termin jest rażąco zbyt krótki a ustawodawca wprowadza jednocześnie rozwiązania z mocą wsteczną. Taki przypadek, w naszej ocenie, nie zachodzi, tym bardziej że termin jest dłuższy niż 14-dniowy, czyli taki, który co do zasady jest przewidziany dla aktów prawnych. Ponadto trzeba mieć na uwadze inne terminy, które ta ustawa przewiduje. Po pierwsze, że Agencja ma 6 miesięcy na skorzystanie z tego prawa, a dzierżawca ma 3 miesiące na odpowiedź. Nie można na termin *vacatio legis* patrzeć w oderwaniu od innych terminów przewidzianych na wykonanie uprawnień. Ten zarzut wywołuje też wątpliwości z tego powodu, że gdy popatrzymy na datę uchwalenia zaskarżonej ustawy – 16 września, datę jej opublikowania – 2 listopada, i wejścia w życie – 3 grudnia, to możemy powiedzieć, że miało to miejsce w okresie – w uproszczeniu – gdy skończył się jeden cykl roczny działalności rolniczej, a zaczynał drugi. W związku z tym nie jest tak, że ta ustawa weszła w życie w środku cyklu działalności rolniczej i z tego powodu narażała dzierżawcę na nadmierne koszty, nadmierne straty.

Ze względu na powyższe Sejm wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Czyli wnosimy w całości o umorzenie postępowania. Czy pan poseł prowadzący chce coś dodać? Zgadza się pan z wnioskiem?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Jak najbardziej się zgadzam. Zdaje się, że to można spuentować w ten sposób, że Sąd Okręgowy w Poznaniu chciał się uchylić i wyręczyć od wydania wyroku, mimo że – tak jak pan legislator przedstawił – stan faktyczny był na tyle prosty, że sąd mógł zakończyć to postępowanie orzeczeniem, a nie pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak tak czasem sędziowie postępują, bo chcą się jeszcze raz upewnić co do przepisów obowiązujących w ustawie o gospodarce nieruchomościami Skarbu Państwa. Nie powinno być zadawane to pytanie prawne. Dlatego uważam, że to stanowisko jest jak najbardziej słuszne.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję. Czy jeszcze ktoś chciała zabrać głos? Jeżeli nie, to poddam pod głosowanie przyjęcie takiego stanowiska Sejmu. Kto jest za? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Przyjęte jednogłośnie.

Druga sprawa o sygn. SK 20/16 pana posła Marka Asta. Pan przewodniczący prosi BAS o przedstawienie stanowiska, natomiast zadeklarował, że dalej on się tym zajmie. Bardzo proszę o krótkie, zwięzłe przedstawienie sprawy.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Postaram się krótko. Sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną dwóch pań. Dotyczy przepisów art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć go do sądu administracyjnego. Panie te dochodziły od miasta stołecznego Warszawy zwrotu niezabudowanej nieruchomości. Mówiąc w dużym skrócie, ostatecznie tę nieruchomość zwrócono im na mocy decyzji z 28 października 2008 roku. Jednak kilka miesięcy wcześniej, w lipcu tego samego roku, została podjęta uchwała o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania właśnie tych nieruchomości, które w dacie jej podejmowania były jeszcze własnością komunalną. Przeznaczono je pod różne inwestycje publiczne, m.in. szkołę. W uchwale przyjęto również wskaźniki przesłanek trwania tych nieruchomości. Po zwrocie panie, które są dzisiaj właścicielkami nieruchomości, na podstawie art. 101 zaskarżyły uchwałę o przyjęciu miejscowego planu, twierdząc, że mają interes prawny. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił tę skargę, odmawiając paniom legitymacji.

Spór, tak naprawdę, dotyczy kwestii daty, w jakim dniu zapadła decyzja tak silnie rozstrzygająca dla obrony ich interesu prawnego. Podają, iż NSA wpisuje się, w ich ocenie, w stałą, powszechną linię orzeczniczą nadającą zaskarżeniu sens normatywny. Ich zdaniem NSA przyjął, że warunkiem zaskarżenia było podjęcie uchwały. One nie były właścicielkami w momencie podejmowania zaskarżonej uchwały, więc z tego powodu, w ich ocenie, odmówiono im racji. Jako wzorce kontroli wskazują przede wszystkim art. 45 konstytucji (prawo do sądu), ale również art. 45 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 77 ust. 2, art. 64. To są te najważniejsze wzory.

Po analizie doszliśmy do wniosku, że skarżące nie mają powodu do uznania tej linii orzeczniczej Trybunału za jednolitą, powszechną i stałą. Wiele jest orzeczeń sądów administracyjnych, które przyjmują inną linię orzeczniczą, przyjmują, że nie ma argumentów za podejmowaniem zaskarżonej uchwały. Natomiast linia orzecznicza rzeczywiście jest taka, na to wskazują decyzje, że cechą nieruchomości jest to, że w momencie, w którym czyjś interes prawny został naruszony, to może on zaskarżyć to, że nabywca jakby wstępuje w jego prawa. Jednak NSA uznał, że w momencie podejmowania uchwały nie naruszono niczyjego interesu prawnego. Była gmina m.st. Warszawy, w jej interesie leżało przyjęcie tego planu, a więc w momencie podejmowania tej uchwały nie można mówić o naruszeniu czyjegokolwiek interesu prawnego.

Z powodu niewskazania przesłanki funkcjonalnej, przede wszystkim tej przesłanki, że to musi być stałe orzecznictwo, proponuje się umorzenie tego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Czy ktoś jeszcze chce zabrać głos? Jeżeli nie, to przechodzimy do głosowania nad stanowiskiem. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (10) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (1). Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 31/16, którą ja prowadzę. Została ona zainicjowana przez pana Ryszarda Leśnika i dotyczy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a dokładnie art. 129 ust. 1. Skarżący wnosi o uznanie tego artykułu ustawy za niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 1 konstytucji. Każdy z tych przepisów traktuje jako samodzielny wzorze, natomiast my, w naszym stanowisku, dokonujemy analizy tej skargi i zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, rozpatrujemy skargę na art. 129 ust. 1, niezgodność z art. 67 ust 1 konstytucji, który dotyczy zabezpieczenia społecznego, w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 konstytucji. Od razu też powiem, że wnosimy o uznanie zgodności tych przepisów z przywołanymi artykułami konstytucji.

Całkowicie się z tym stanowiskiem zgadzam, natomiast krótko chciałabym przedstawić, o co chodzi. Skarżący, po wyczerpaniu półrocznego okresu zasiłkowego, zgłosił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o świadczenie rehabilitacyjne. Takie świadczenie można otrzymać na rok, jeżeli wnioskujący rokuje nadzieje na powrót do pracy. Skarżącemu odmówiono z tego względu, że jego stan zdrowia nie rokował poprawy. Skarżący się z tym orzeczeniem ZUS nie zgodził i oddał sprawę do sądu. To trwało przez pewien okres. Skończył pobierać zasiłek chorobowy na początku 2011 roku, a dopiero w 2014 wystąpił o rentę. Tę rentę sąd postanowieniem mu przyznał, bo uznał go za niezdolnego do pracy w okresie wcześniejszym, czyli od 2011 roku. Świadczenie przyznał od miesiąca, w którym został złożony wniosek. Skarżący kwestionuje przepis, że świadczenie nie może być przyznane od momentu, kiedy stał się niezdolny do pracy. W stanowisku przede wszystkim jest prawo do świadczenia. To że sąd przyznał w swoim orzeczeniu, że był niezdolny do pracy od 2011 roku nie oznacza, że otrzymałby świadczenia rehabilitacyjnego. Rentę można dostać w trakcie ubezpieczenia, ale wniosek został złożony wiele miesięcy później, dlatego sąd uznał, że od tego momentu renta się należy. Skarżący w swoim orzeczeniu powołuje się na art. 67 konstytucji, który mówi o prawie do ubezpieczenia społecznego. Ten przepis daje nam tylko ramy, a ustawodawca może tę sprawę uregulować, może nie swobodnie, ale z dużą swobodą. W tej kwestii TK wielokrotnie się wypowiadał i przyznawał ustawodawcy prawo ukształtowania świadczeń według możliwości, jakimi dysponuje państwo. Jak można to zastosować do uzasadnienia? Wszystkie świadczenia są na wniosek, to jest reguła i dlatego z konkluzją o zgodności z konstytucją, z przywołanymi przepisami konstytucji, w zupełności się zgadzam.

Dziękuję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Pan poseł Kłopotek, proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tam, gdzie są sprawy ludzkie, to zawsze zabieram głos, bo ten człowiek przez prawie 3 lata został pozbawiony jakiegokolwiek świadczenia. Czy tak? Tak by z tego wynikało.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Wszystkie świadczenia przysługują na wniosek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

On nie złożył tego wniosku, bo sprawa się toczyła przed sądem. Czy tak?

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Bo nie chciał, bo on się bronił i dopiero w ostateczności przeszedł na rentę. On nie chciał. W międzyczasie został z nim rozwiązany stosunek pracy, bo wyczerpał okres zasiłkowy, nie miał prawa powrotu do pracy i mimo wszystko nie złożył wniosku o rentę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rozumiem, bo on prawdopodobnie sądził, że będzie zdolny do dalszej pracy po rocznym okresie ewentualnego otrzymywania zasiłku rehabilitacyjnego.

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Jemu odmówiono.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale w sumie skończyło się na tym, że prawie przez 3 lata był pozbawiony jakiegokolwiek świadczenia. Moje pytanie jest tego typu, czy jeśli złożyłby ten wniosek zaraz, bezpośrednio – mimo tego, że walczył o to świadczenie – to jakby sąd postąpił? Czy rzeczywiście wtedy, mimo tego, że to rozstrzygnięcie nastąpiło w 2014, świadczenie zostałoby mu wypłacone wstecz?

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Taka jest zasada, jeżeli uzyskałby to świadczenie rehabilitacyjne, a wyrokiem sądu otrzymałby rentę, to jest taka zasada, że świadczenia są płacone od miesiąca, w którym złożono wniosek. Wyjątkiem jest jeden miesiąc przy rencie rodzinnej, kiedy ustawodawca zostawia czas na ochłonięcie. Natomiast tutaj mógł złożyć wniosek o rentę nawet w czasie pobierania zasiłku, wtedy by ją otrzymał. Mógłby, gdy złożył wniosek o świadczenie rehabilitacyjne, to nic nie stało na przeszkodzie, żeby złożył kolejny wniosek o rentę. W przypadku, gdyby świadczenie rehabilitacyjne zostało mu przyznane, to wtedy nie mógłby otrzymywać renty, ale jeżeli nie byłoby przyznane, to rentę otrzymałby z wyrównaniem od miesiąca, w którym złożył wniosek. Takie są zasady, które dotyczą wszystkich świadczeń. Przy 500+ też dostają decyzję, ale świadczenie otrzymują od miesiąca, w którym złożono wniosek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chcę się utwierdzić, gdyby wniosek złożył w okresie tego roku, kiedy ewentualnie przysługiwałoby mu świadczenie rehabilitacyjne lub nie – nie wiadomo, jakby to sąd orzekł – to dostałby za te ponad dwa lata wyrównanie?

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dokładnie tak.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak to jednoznacznie z przepisów wynika? Czyli po prostu nie złożył wniosku w odpowiednim czasie?

Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tak. Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos? Czy BAS chciałoby coś uzupełnić? Nie. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (0). Stanowisko zostało przyjęte jednogłośnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Zamykam posiedzenie Komisji.